

Der russische Staatspräsident als Garant der Verfassung

Bernd Wieser*

I. Einleitung	195
II. Das Schutzgut	198
III. Die Befugnisse	200
A. Grundlegendes	200
B. Die verdeckten Befugnisse des Präsidenten in der Judikatur des Verfassungsgerichts	201
1. Das <i>Tschetschenien</i> -Urteil	201
2. Die Verfassungs(text)änderung bei Änderung der Bezeichnung eines Föderationssubjektes	204
3. Die gesetzesvertretenden Dekrete	205
C. Kritische Würdigung	208
1. Grundsätzliches	208
2. Zur Erlassung gesetzesvertretender Dekrete	209
3. Weitere Überlegungen	212
IV. Resümée	214
Summary	215

I. Einleitung

Einem juristisch unbefangenen, aber zeitgeschichtlich versierten Leser mag der Titel dieses Beitrags wohl als Ironie bzw. ironische Verfremdung erscheinen. Oder aber es stellt sich ihm die Frage, ob sich hinter dem (definitiv nicht russisch klingenden) Autorennamen nicht etwa ein westlicher Apologet des “Putinismus” oder zumindest naiver Anhänger des – im doppelten Sinne – jungen Präsidenten Medvedev versteckt. Selbstredend ist keine dieser Hypothesen zutreffend. Der Titel dieser Abhandlung verdankt sich schlicht dem Umstand, dass das positive Recht – konkret Art. 80 Abs. 2 (Satz 1) der Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993¹ (fortan: RV) – dem russischen Präsidenten *expressis verbis* die Funktion eines “Garanten der Verfassung der Russischen Föderation” (*garant Konstitucii Rossijskoj Federacii*) zuweist. Im westlichen Schrifttum wurde hiezu die – wenngleich übertriebene, so tendenziell doch nicht unrichtige – Ansicht vertreten, dass die Charakterisierung dieses Begriffes eine der wesentlichsten Fragen der russischen Verfassung darstelle.² Von einer anderen Stimme wurde schon kurz

* Prof. Dr. iur., Dr. phil.; Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre; Universität Graz.

¹ Deutsche Übersetzung etwa von D. Frenzke, in: OER 1994, 296 ff.; ferner D. Frenzke, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993. Eine texthistorische Dokumentation mit komparativem Sachregister, 1995, 270 ff.

² M. Schmöll, Die Dekretmacht des russischen Präsidenten, 2003, 25. Ähnlich zu werten ist auch die hymnische Einschätzung durch F. Evers, Präsidiale Gewalt vs. föderalen Verfall in Rußland, ROW 1995, 233 (239), wonach “dieses staatsrechtsbestimmende Axiom” in herausragender Wei-

nach Verabschiedung der russischen Verfassung die Frage aufgeworfen, in welchem Verhältnis die Garantstellung des Präsidenten zur Funktion des Verfassungsgerichts stehe, zumal der Zuständigkeitskatalog des Verfassungsgerichts (Art. 125 RV) diesem die (freilich nicht ausdrücklich so bezeichnete) Rolle des “Hüters der Verfassung” zuweise; hier könnte es zu Konflikten zwischen beiden Verfassungsorganen kommen.³

Im Rechtsvergleich ist die verfassungsrechtliche “Aufladung” des Amtes des Staatspräsidenten mit der Funktion eines Garanten der Verfassung zwar nicht gänzlich unüblich, aber doch die Ausnahme. Ein markantes Beispiel stellt Art. 5 Abs. 1 (Satz 1) der Verfassung der V. französischen Republik von 1958 (“Der Präsident der Republik wacht über die Einhaltung der Verfassung.”) dar, aus welcher Vorschrift der russische Verfassungsgeber 1993 Inspiration geschöpft haben dürfte.⁴ Bezüglich einer allfälligen Nutzbarmachung bzw. Übertragung der zu letztgenannter Norm in der französischen Verfassungsrechtslehre gefundenen Interpretationsergebnisse auf die Auslegung der hier in Rede stehenden russischen Verfassungsbestimmung ist freilich angesichts des anderen normativen Umfelds – so unterscheiden sich die Funktionen des französischen Conseil constitutionnel und des russischen Verfassungsgerichts sehr deutlich voneinander – höchste Vorsicht geboten.⁵ Zum verfassungsrechtlichen Garanten der Einhaltung der Verfassung werden auch der ukrainische und der rumänische Staatspräsident gestempelt (Art. 102 Abs. 2 der ukrainischen Verfassung von 1996 bzw. Art. 80 Abs. 2 der rumänischen Verfassung von 1991).

Auch die jüngere russische bzw. genauer sowjetische Verfassungsgeschichte weist eine analoge Bestimmung auf. Am 14. März 1990 wurde das Institut der Prä-

se die rechtliche Grundordnung des russländischen Staates begründe und zu den zentralen Aussagen der neuen Verfassung gehöre. Dass die Funktion des Garanten der Verfassung den Präsidenten zu einer eigenständigen vierten Gewalt mache, wie dies S. Morkisz, *Der russische und der polnische Staatspräsident im Vergleich. Verfassungsnormen und Verfassungswirklichkeit*, JOR 2007, 37 (39 f.), meint, ist wohl gleichfalls überschießend (wird von der Autorin dann aber auch gleich relativiert).

³ T. Schweisfurth, *Die Verfassung Rußlands vom 12. Dezember 1993. Entstehungsgeschichte und Grundzüge*, EuGRZ 1994, 473 (489).

⁴ Nach Schmoll (Anm. 2), 33, geht der Begriff des “Garanten” in Art. 80 Abs. 2 RV “letztlich eindeutig” auf besagte Verfassungsvorschrift zurück. Wenngleich der Autor dies *in concreto* nicht belegt, ist es immerhin gesichertes Erkenntnis, dass die französische Verfassung aus 1958 eine der modellhaften Vorlagen im Prozess der Ausarbeitung der russischen Verfassung von 1993 war; so bezeichnet A. V. Butakov, *Rossijskaja sistema razdelenija vlastej: Tradicii i novacii* (Das russische System der Gewaltenteilung: Traditionen und Neuerungen), *Pravovedenie* (Rechtswissenschaft) 1997/1, 9 (10) gerade auch mit Blick auf die Ausgestaltung des Präsidentenamtes die Autoren der russischen Verfassung als “dankbare Schüler” des französischen Verfassungsmodells; vgl. ferner S. von Steinsdorff, *Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen und der Fünften Französischen Republik im Vergleich*, ZParl 1995, 486 (488 ff.).

⁵ Vgl. auch in diesem Sinne Schmoll (Anm. 2), 33 f.; allgemein zur Heranziehung ausländischer Rechtsnormen, Literatur und Judikatur für die Lösung von Auslegungsproblemen im Verfassungsrecht – also zur Rechtsvergleichung als “fünfter” Auslegungsmethode im Sinne von P. Häberle/B. Wieser, *Vergleichendes Verfassungsrecht*, 2005, 33 ff., m.w.N.

sidentschaft in die Verfassung der UdSSR von 1977 aufgenommen.⁶ Art. 127³ Z. 1 *const. cit.* bezeichnete den Präsidenten der Sowjetunion als Garant der Einhaltung der Verfassung und (sogar) der Gesetze der UdSSR. Dem russischen Präsidenten wurde hingegen bei der zeitlich nachfolgenden Einführung des Präsidentenamtes auch in der Russischen Föderation eine vergleichbare Funktion vorenthalten (vgl. Art. 121¹ der russischen Verfassung von 1978 in der Fassung der Novelle vom 24. Mai 1991⁷). Eine unterschiedliche Behandlung erfuhr die hier untersuchte Frage in den der Erlassung der russischen Verfassung von 1993 vorangehenden einzelnen Verfassungsentwürfen. In einem Entwurfstext der Verfassungskommission der Russischen Föderation mit Stand 8. Mai 1993⁸ ist an der zu erwartenden Stelle (Art. 92) keine Rede von einer präsidentialen Funktion des Garanten der Verfassung o.ä. Im Entwurf des Präsidenten der Russischen Föderation – also dem “Gegentwurf” – vom 30. April 1993⁹ wird in Art. 70 Abs. 2 dem Präsidenten der Russischen Föderation hingegen *expressis verbis* die genannte Kompetenz zugeschrieben. Ähnlich wird der Präsident auch im Entwurf der Verfassungsgebenden Versammlung vom 12. Juli 1993¹⁰ als Garant der Verfassung der Russischen Föderation bezeichnet (Art. 80 Abs. 2).

Unterdessen ist die russische Verfassung und mithin auch deren Art. 80 Abs. 2 eineinhalb Dezennien alt. Das russische Verfassungsgericht war in dieser Zeitspanne mehrfach aufgerufen, zur Garantenstellung des russischen Staatspräsidenten Stellung zu nehmen. Wenngleich das Gericht die jeweiligen Fragestellungen mehr an- als ausjudiziert hat, so ist doch der Umstand hervorhebenswert, dass das Verfassungsgericht dadurch, dass es die Inanspruchnahme des Art. 80 Abs. 2 RV durch den Präsidenten gleichsam wie selbstverständlich seiner Nachprüfung unterworfen hat, allfälligen Kompetenzkollisionen zwischen ihm und dem Präsidenten von vornherein die Spitze genommen hat. Das Gericht hat der denkbaren Versuchung widerstanden, die Garantenstellung des Präsidenten zur (der verfassungsgerichtlichen Kognition entzogenen) “*political question*” zu erklären;¹¹ offensicht-

⁶ Vedomosti S-ezda narodnych deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR (Nachrichten des Kongresses der Volksdeputierten der UdSSR und des Obersten Sowjets der UdSSR) 1990, Nr. 12, Pos. 189.

⁷ Vedomosti S-ezda narodnych deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR (Nachrichten des Kongresses der Volksdeputierten der RSFSR und des Obersten Sowjets der RSFSR) 1991, Nr. 22, Pos. 776.

⁸ In deutscher Übersetzung abgedruckt in J. T r a u t (Hrsg.), Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation, 1994, 254 ff. (283).

⁹ In deutscher Übersetzung abgedruckt in T r a u t (Anm. 8), 307 ff. (323).

¹⁰ In deutscher Übersetzung abgedruckt in T r a u t (Anm. 8), 341 ff. (361).

¹¹ Eine derartige Argumentation wäre kein Einzelfall gewesen. So hat das russische Verfassungsgericht in seinem Entscheid vom 20. November 1995 – veröffentlicht in: Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (Sammlung der Gesetzgebung der Russischen Föderation) (fortan: SZRF) 1995, Nr. 48, Pos. 4867 – sich für die Beurteilung der Anträge von Abgeordneten der Duma sowie des Obersten Gerichts der Russischen Föderation, Teile des Gesetzes “Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation” vom 21. Juni 1995 auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, für unzuständig erklärt, da die angefochtenen wahlrechtlichen Rege-

lich stand eine derartige Kapitulation im Gericht auch nie zur Diskussion. Das Verfassungsgericht beansprucht vielmehr das letzte Wort, es klopft dem Präsidenten also gegebenenfalls auf die Finger und könnte derart – rein juristisch gesprochen – auch allfälligen (vorgeblich auf Art. 80 Abs. 2 RV gestützten) Übergriffen des Präsidenten in seine eigene Kompetenz einen Riegel vorschieben. Dass das russische Verfassungsgericht in den bislang entschiedenen Fällen die Funktion des Präsidenten als Garant der Verfassung sehr weit verstanden und diesem somit keine Steine in den Weg gelegt hat, steht auf einem anderen Blatt.

Der auf Art. 80 Abs. 2 RV basierenden Garantenstellung des russischen Staatspräsidenten insbesondere unter Ausschöpfung der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Judikatur schärfere Konturen zu verleihen und hierbei auch gängigen Doktrinen auf den Zahn zu fühlen, ist Ziel der vorliegenden Abhandlung. Nur kurz wird hierbei zunächst auf das zu schützende Rechtsgut einzugehen sein. Breiter und in der entsprechenden Ausdifferenzierung wird dann auszuleuchten sein, welche konkreten Befugnisse dem Präsidenten im gegebenen Rahmen zur Verfügung stehen.

II. Das Schutzgut

Der russische Staatspräsident wird durch Art. 80 Abs. 2 RV zum “Garanten der Verfassung der Russischen Föderation” erklärt. Damit ist das geschützte Rechtsgut eindeutig umschrieben. Der Staatspräsident ist aufgefordert, Verletzungen bzw. drohenden Verletzungen der Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993 entgegenzuwirken. Welche verfassungsgesetzliche(n) Norm(en) einem Angriff ausgesetzt ist (sind), ist hierbei irrelevant, insbesondere kann aus Art. 80 Abs. 2 RV nicht eine Beschränkung etwa auf die in Kap. 1 (Art. 1-16) zusammengefassten “Grundlagen der Verfassungsordnung” herausgelesen werden. Nicht Schutzgut sind die (in Art. 108 RV vorgesehenen) gesonderten föderalen Verfassungsgesetze, ebenso wenig die Verfassungen der Republiken und die Satzungen der übrigen Föderationssubjekte (vgl. Art. 5 Abs. 2 RV).¹² Noch weniger kann es um eine allgemeine Gesetzlichkeitsaufsicht gehen, für welche im Übrigen im russischen/sowjetischen Recht eine traditionelle Kompetenz der Staatsanwaltschaft (vgl. Art. 129 RV) besteht.

lungen eine – nicht in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts fallende – Frage der politischen Zweckmäßigkeit seien.

¹² Auch M.V. Baglaj, *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Verfassungsrecht der Russischen Föderation), 6. Aufl. 2007, 456, erkennt zunächst zutreffend, dass der Präsident nicht Garant “der Verfassungen der Subjekte der RF” ist. Da diese aber der föderalen Verfassung entsprechen müssen, habe man die Funktion des Präsidenten als “Garantie des gesamten Systems der Verfassungsgesetzlichkeit im Land” zu verstehen. Sollte dies so aufzufassen sein, dass der Präsident der Russischen Föderation auch Verstöße gegen eine Republikverfassung oder das Statut eines sonstigen Föderationssubjekts – ohne dass zugleich auch der Verfassung der Russischen Föderation zuwidergehandelt würde – aufgreifen müsste, so ist dies ein durch (den Wortlaut des) Art. 80 Abs. 2 RV nicht (mehr) gedeckter Schluss.

Art. 80 Abs. 2 RV erschöpft sich indes nicht in der Erklärung des Präsidenten zum Garanten der Verfassung. In Satz 1 der zitierten Bestimmung wird dem Präsidenten zugleich die Rolle des Garanten “der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers” zugeschrieben. Damit nicht genug: Nach Satz 2 trifft der Präsident “Maßnahmen zum Schutz der Souveränität der Russischen Föderation, ihrer Unabhängigkeit und staatlichen Integrität und gewährleistet das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt”, dies “gemäß einem von der Verfassung der Russischen Föderation festgelegten Verfahren”. Die zitierten Funktionen stehen in einem nicht eindeutigen Verhältnis zueinander. Satz 2 könnte als Exemplifizierung zu Satz 1 – genauer: der Garantenstellung in Bezug auf die Verfassung – zu deuten sein. Mehr spricht allerdings für die These, dass es sich bei den in Art. 80 Abs. 2 Satz 1 wie Satz 2 RV genannten Schutzobjekten um voneinander getrennte, je gesondert zu bewahrende, Rechtsgüter handelt. Zum einen würde der Sinn einer bloßen Exemplifikation nicht recht einleuchtend sein. Sollte in Satz 2 die erhöhte Wichtigkeit einer Abwehr der dort genannten Bedrohungsbilder gegenüber sonstigen Angriffen auf die Verfassung herausgestrichen werden? Hat Satz 2 demnach lediglich eine Art Appellcharakter? Vor allem aber müssen Gefährdungen der in Satz 2 aufgezählten Rechtsgüter nicht zwingend mit Verfassungsverletzungen einhergehen. So wird insbesondere die dem Präsidenten zugeordnete Aufgabe, das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt zu gewährleisten, in der Regel weit unterhalb der Schwelle des konkreten Verfassungsbruchs eingreifen. Das Gesagte legt es also nahe, die dem Präsidenten in Art. 80 Abs. 2 RV insgesamt zuerkannten Aufgaben als jeweils separate Funktionen zu sehen.¹³ Dies schließt freilich nicht aus, dass durch ein konkretes Bedrohungsszenario mehrere der dem Präsidenten anvertrauten Schutzgüter betroffen sind und dieser demnach aufgerufen ist, in kombinierter Weise mehreren der ihm in Art. 80 Abs. 2 RV zugewiesenen Aufgaben nachzukommen. Für die Zwecke dieser Abhandlung soll es bei der präsidialen Funktion eines Garanten der Verfassung als im Zentrum stehendes Untersuchungsobjekt bleiben; die übrigen geschützten Rechtsgüter bzw. zu besorgenden Funktionen werden im Folgenden nur mehr akzidentiell mitbehandelt.

¹³ In diesem Sinn auch Baglaj (Anm. 12), 455 ff.; A.E. Kozlov (Hrsg.), *Konstitutionnoe pravo* (Verfassungsrecht), 1996, 285 ff., A.N. Golovistikova/L.Ju. Grudcyna, *Konstitutionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), 2006, 661 ff., und V.E. Čirkin, *Konstitutionnoe pravo Rossijskoj Federacii* (Verfassungsrecht der Russischen Föderation), 2002, 313, die in ihren jeweiligen Darstellungen des Art. 80 Abs. 2 RV relativ klar die einzelnen dort genannten Aufgaben voneinander abheben; gegenläufig möglicherweise indes M.A. Krasnov, in: *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Naučno-praktičeskij kommentarij* (Verfassung der Russischen Föderation. Wissenschaftlich-praktischer Kommentar), hrsg. von B.N. Topornin, 3. Aufl. 2003, 557, der Satz 2 des Art. 80 Abs. 2 RV als “Dechiffrierung” von Satz 1 versteht (diesen Ansatz jedoch nicht weiterentwickelt).

III. Die Befugnisse

A. Grundlegendes

Art. 80 Abs. 2 RV legt zunächst einen Aufgabenbereich des Präsidenten fest: Er hat für die (allseitige) Einhaltung der Verfassung der Russischen Föderation zu sorgen. Nicht dazugesagt wird, welche Befugnisse ihm zur Erfüllung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen. Eine reine Wortlautinterpretation – konkret die semantische Auslotung des Begriffs “Garant” – kann keine eindeutigen Ergebnisse liefern. So scheint es zwar unstrittig zu sein, dass die Stellung eines “Garanten” nicht einer absoluten Kompetenzlosigkeit gleichkommen darf; welche Befugnisse im Einzelnen aber aus dem in Rede stehenden Begriff gezogen werden können, lässt sich auch unter Einbeziehung des übrigen kompetenziellen Umfelds nicht mit letztgültiger Bestimmtheit ermitteln. Überlegt werden könnte das systematische Argument. Art. 80 Abs. 2 Satz 2 RV bindet den Präsidenten bei der Ausübung der dort genannten Funktionen an ein “von der Verfassung der Russischen Föderation festgelegtes Verfahren”, Satz 1 enthält eine derartige Klausel nicht. Freilich ist auch die in Rede stehende Beschränkung wieder auslegungsbedürftig. Vor allfälliger Anwendung eines Gegenschlusses oder eines Analogieschlusses müsste also der Inhalt der wiedergegebenen Wendung geklärt sein. Auf die Frage wird noch zurückzukommen sein.

Nähert man sich der Problematik im Wege eines Blicks auf einschlägige Aussagen in der russischen Standard-Kommentar- bzw. Lehrbuchliteratur, so können zwei (Extrem-)positionen voneinander unterschieden werden. Art. 80 Abs. 2 RV kann demnach zum einen als – insofern bloß deklarativer, keine zusätzlichen Kompetenzen hinzufügender – Generalverweis auf die Gesamtheit der dem Präsidenten an anderen Stellen der Verfassung eingeräumten Befugnisse interpretiert werden.¹⁴ Nach einer anderen, diametral entgegengesetzten Kommentarmeinung dürfe der Präsident bei der Erfüllung der in Rede stehenden Funktion zwar nicht über die Grenzen der Verfassung hinausgehen; gleichzeitig bedingten die Globalität der Aufgabe der Bewahrung der russischen Staatlichkeit im Angesicht der einen und der anderen möglichen Bedrohung und die Nichtvorhersagbarkeit des Charakters dieser Bedrohung die Unmöglichkeit einer strengen Regulierung und juristischen Konkretisierung der vom Präsidenten zur Beseitigung einer solchen Bedrohung und Gewährleistung der vollumfänglichen Geltung der Verfassung oder zur Wiederherstellung einer solcher Geltung anzuwendenden Mittel und Methoden.¹⁵ In ähnlichem Sinn formuliert ein prominenter Lehrbuchautor, dass die

¹⁴ Vgl. G.V. Vasil’eva, in: *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* (Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), hrsg. von V.D. Karpovič, 2. Aufl. 2002, 595 f., die ihre Kommentierung der Garantstellung des Präsidenten als Auflistung einschlägiger verfassungsrechtlicher Kompetenzen anlegt; ähnlich Golovistikova/Grudcyna (Anm. 13), 661; E.I. Kozlova/O.E. Kutafin, *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), 4. Aufl. 2007, 379.

¹⁵ Krasnov (Anm. 13), 558.

Funktion des Garanten der Verfassung ein breites Recht des Präsidenten voraussetze, nach seinem Ermessen zu handeln, ausgehend nicht bloß vom Buchstaben, sondern auch vom Geist der Verfassung und der Gesetze, hierbei Lücken im Rechtssystem ausfüllend und auf von der Verfassung nicht vorhergesehene Lebenssituationen reagierend.¹⁶ Beide Autoren haben sich damit zu Anhängern der Doktrin der sog. verdeckten Kompetenzen des Präsidenten sowie – letztgenannter implizit, erstgenannter ausdrücklich – Affirmanten des bekannten “*Tschetschenien-Urteils*” des russischen Verfassungsgerichts gestempelt, in welchem das Gericht erstmals die besagte Rechtsfigur entwickelt hat. Das Urteil ist – wenngleich, das sei gleich an dieser Stelle gesagt, es den Begriff des Garanten nicht in den Mund nimmt – für das nachfolgende Verständnis der Garantenstellung des Präsidenten von grundlegender Bedeutung; es verdient nähere Beleuchtung.

B. Die verdeckten Befugnisse des Präsidenten in der Judikatur des Verfassungsgerichts

1. Das *Tschetschenien-Urteil*

In dem am 31. Juli 1995 ergangenen Beschluss des russischen Verfassungsgerichts¹⁷ ging es im Kern um die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Dekretes des Präsidenten der Russischen Föderation vom 9. Dezember 1994, Nr. 2166, mit welchem die Rechtsgrundlage für den Kampfeinsatz der russischen Streitkräfte in Tschetschenien ab Ende 1994 geschaffen wurde. Hauptangriffspunkt war, dass der Einsatz der Streitkräfte auf dem Territorium der Russischen Föderation bei außerordentlichen Umständen nur im Rahmen eines vom Föderationsrat gebilligten Kriegs- oder Ausnahmezustands zulässig sei (vgl. Art. 87 Abs. 2, Art. 88 sowie Art. 102 Abs. 1 *lit.* b und c RV); eine derartige Zustimmung wurde jedoch nicht eingeholt.

Das Verfassungsgericht hielt indes fest, dass aus der Verfassung der Russischen Föderation nicht folge, dass die Gewährleistung der staatlichen Integrität und der Verfassungsordnung in außerordentlichen Situationen nur im Wege der Verhän-

¹⁶ Baglaj (Anm. 12), 456. Fast schon gruselig mutet die vom Autor (a.a.O.) weiter vertretene extrem weite Grenzziehung der diskretionären Gewalt des Präsidenten an: Die Handlungen des Staatsoberhauptes dürften nur nicht zu Repressionen und breiten Verletzungen der Menschenrechte führen, nicht den Mechanismus des gesellschaftlichen Konsenses sprengen und nicht zu massenhaftem Ungehorsam gegenüber den Gewalten führen.

¹⁷ Nr. 10-P. Veröffentlicht in: SZRF 1995, Nr. 33, Pos. 3424; deutsche Übersetzung von T. Beknazar, in: ZaöRV 57 (1997), 180 ff. Umfassende Darstellung und Analyse bei T. Beknazar, Übergesetzliches Staatsnotrecht in Rußland: Staatsnotstand und Notstandsbefugnisse der Exekutive. Zum *Tschetschenien-Urteil* des russischen Verfassungsgerichts vom 31. Juli 1995, ZaöRV 57 (1997), 161 ff.; J. Deppe, Das “*Tschetschenien-Urteil*” des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation und das Sondervotum des Verfassungsrichters Lučin, OER 1999, 109 ff.; W. Pomeranz, Judicial Review and the Russian Constitutional Court: The Chechen Case, Review of Central and East European Law 1997/1, 9 ff.

gung des Ausnahme- oder Kriegszustandes zu erfolgen habe. Verfassungsgrundlage des fraglichen Dekretes seien Art. 71 *lit.* 1, 78 Abs. 4, 80 Abs. 2, 82, 87 Abs. 1 und 90 Abs. 3 der Verfassung der Russischen Föderation. Aus diesen Normen folge, dass der Präsident verpflichtet sei, Maßnahmen zur Wahrung der Souveränität der Russischen Föderation, ihrer Unabhängigkeit sowie der Sicherheit und Integrität des Staates zu treffen. Der Präsident und die Regierung der Russischen Föderation gewährleisteten die Wahrnehmung der Befugnisse der Staatsgewalt der Föderation auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation, darunter auch in einem solchen Bereich der Zuständigkeit der Föderation wie der Verteidigung und der Sicherheit. Die Verfassung der Russischen Föderation lege zugleich fest, dass der Präsident der Russischen Föderation in einem von der Verfassung festgelegten Verfahren handle. In den Fällen, in denen ein solches Verfahren nicht genau ausgestaltet sei, sowie in Bezug auf die Befugnisse, die in Art. 83-89 der Verfassung der Russischen Föderation nicht aufgezählt seien, bestimme sich deren allgemeiner Rahmen durch den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 10 der Verfassung) und durch die Forderung des Art. 90 Abs. 3 der Verfassung, wonach die Dekrete und Verfügungen des Präsidenten der Russischen Föderation nicht im Widerspruch zur Verfassung und zu den Gesetzen der Russischen Föderation stehen dürfen.

Aus den wiedergegebenen Entscheidungsgründen¹⁸ kann für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung Folgendes hervorgehoben werden: Die Argumentationsführung des russischen Verfassungsgerichts ist ein (un)schönes Beispiel für die Technik der "normativen Breitseite".¹⁹ Das Gericht listet lediglich numerisch in Form einer "Artikelkette" jene Verfassungsbestimmungen auf, die – ob bereits jede für sich oder erst alle in ihrer Zusammenschau bleibt schon unklar – angeblich die verfassungsrechtliche Deckung für das angegriffene Dekret abzugeben vermögen. Hierbei kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass durch die Anführung möglichst vieler Bestimmungen – also durch ein "Protzen" mit der reinen Quantität – ein schneller (und billiger) Überzeugungseffekt beim Rezipienten hervorgerufen werden soll. Das Gericht macht sich nicht einmal die Mühe, den Inhalt der angeführten Bestimmungen narrativ wiederzugeben. Freilich würde man dann nur umso deutlicher merken, dass die vom Verfassungsgericht postulierte rechtliche Konsequenz nur höchst schwerlich aus dem jeweiligen Norminhalt abgeleitet werden kann.²⁰

Die vom Verfassungsgericht eingeschlagene Argumentationstechnik lässt insbesondere nicht erkennen, welche (der) in Art. 80 Abs. 2 RV genannte(n) Funkti-

¹⁸ Die Entscheidung insgesamt, zu der nicht weniger als acht Sondervoten ergingen (veröffentlicht in: SZRF 1995, Nr. 33, Pos. 3424, sowie 1995, Nr. 35, nach Pos. 3525), ist freilich um vieles facettenreicher; nochmals verwiesen sei auf die in vorstehender Anm. aufgelistete Literatur.

¹⁹ Vgl. A. Blanke n a g e l, Verfassungskontrolle in der UdSSR. Das kurze Leben und der schnelle Tod des Komitees für Verfassungsaufsicht, Der Staat 1993, 448 (459).

²⁰ Lu z i d e "zerpflückt" schon Verfassungsrichter Lu č i n in seinem Sondervotum (SZRF 1995, Nr. 33, Pos. 3424, 6326; deutsch bei D e p p e [Anm. 17], 128 f.) im Wege einer sauberen dogmatischen Analyse Punkt für Punkt die Tauglichkeit der vom Verfassungsgericht apodiktisch in den Raum gestellten Verfassungsnormen als normative "Absicherungsanker" für das Dekret des Präsidenten.

on(en) des Präsidenten es als Legitimationsgrundlage für das in Prüfung gezogene Dekret betrachtet. In der einleitenden Normenaufzählung wird lediglich die erwähnte Bestimmung angeführt, ohne nähere Spezifizierung, ob Satz 1 und/oder Satz 2 betroffen ist/sind. Allerdings ergeben sich aus der weiteren Begründung deutliche Hinweise dafür, dass das Gericht die (bzw. genauer: einige der) in Satz 2 postulierten Funktionen gemeint hat. So spricht das Verfassungsgericht gleich im Anschluss an seine Aufzählung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen davon, dass der Präsident kraft dieser Normen verpflichtet sei, Maßnahmen zur Wahrung der Souveränität der Russischen Föderation, ihrer Unabhängigkeit sowie der Sicherheit und Integrität des Staates zu treffen. Vergleicht man diese Rechtsgüter mit dem Aufgabenkatalog des Art. 80 Abs. 2 Satz 2 RV (Schutz der Souveränität der Russischen Föderation, ihrer Unabhängigkeit und staatlichen Integrität), so ergibt sich eine bemerkenswerte, weitgehende Kongruenz. Mindestens ein gleich starker Indikator ist zudem die vom Verfassungsgericht im Weiteren postulierte Bindung des Präsidenten an ein "von der Verfassung festgelegtes Verfahren", eine Wendung, die gleichlautend in Art. 80 Abs. 2 Satz 2 RV verwendet wird. Von der Funktion eines "Garanten der Verfassung" ist in der Begründung demgegenüber nicht einmal andeutungsweise die Rede. In Anbetracht dessen muss daher angenommen werden, dass das russische Verfassungsgericht die in Art. 80 Abs. 2 Satz 1 RV geregelte Garantstellung des Präsidenten nicht im Auge gehabt und demgemäß auch nicht in seine Rechtfertigungsstrategie für die Verfassungskonformität des geprüften Präsidentendekretes einbezogen hat. Anderes könnte nur dann gelten, wenn das Gericht die in Satz 2 des Art. 80 Abs. 2 RV genannten Funktionen lediglich als Unterformen der in Satz 1 erwähnten (Haupt-)Funktion aufgefasst hat, wofür aber einschlägige Hinweise fehlen.²¹

²¹ Es ist daher mindestens ungenau, wenn Schmolll (Anm. 2), 19, apodiktisch formuliert, nach Auffassung des Verfassungsgerichts sei der Präsident zur Beseitigung des in Tschetschenien eingetretenen Zustands "als Staatsoberhaupt und Garant der Verfassung gem. Art. 80 II Verf." berufen gewesen. Ebenso trifft es – entgegen Schmolll (Anm. 2), 21 – nicht zu, dass das Verfassungsgericht in seinem Beschluss vom 1. Dezember 1999 (Nr. 17-P; SZRF 1999, Nr. 51, Pos. 6364) – in Frage stand die Zuständigkeit zur (bloßen) Suspendierung des Generalstaatsanwalts der Russischen Föderation – die Begründung von präsidialen Befugnissen "allein aus der Stellung als Garant der Verfassung" fortgesetzt habe. In der bezogenen Entscheidung (auch diese ein Anwendungsfall der verdeckten Kompetenzen des Präsidenten) hat das Gericht vielmehr darauf abgestellt, dass der Präsident der Russischen Föderation als Staatsoberhaupt die Verantwortung für das koordinierte Funktionieren der Organe der Staatsgewalt trage (angeführt werden die Art. 80 Abs. 1 und 2 sowie Art. 85 Abs. 1 RV). Doppelt unpräzise ist es ferner, wenn Schmolll (Anm. 2), 46, dem Beschluss des Verfassungsgerichts vom 22. April 1996 (Nr. 10-P; SZRF 1996, Nr. 18, Pos. 2253) – zu prüfen war die Praxis der Zurückweisung von Gesetzen durch den Präsidenten ohne materielle Prüfung und ohne ausdrückliches Veto unter Berufung auf formale Mängel des jeweiligen Gesetzes – eine Bezugnahme auf die Stellung des Präsidenten "als Garant für die Grundlagen des demokratischen Staatsaufbaus" (gemeint wohl: Garant der Verfassung) unterstellt; tatsächlich hat sich das Gericht in diesem, mittlerweile im hier untersuchten Punkt durch den Beschluss vom 6. April 1998 (Nr. 11-P; SZRF 1998, Nr. 16, Pos. 1879) überholten und daher vorliegend nicht weiter verfolgten Urteil im entscheidenden Zusammenhang lediglich auf Art. 80 Abs. 2 RV als bloße Artikelangabe gestützt (da das Gericht wenige Absätze zuvor in einer vergleichbaren Situation – unter Berufung auf Art. 80 Abs. 2 RV – von der präsidialen Befugnis der Gewährleistung des koordinierten Funktionierens und Zusammenwirkens der Organe der Staatsgewalt

Nicht unerwähnt soll abschließend bleiben, dass die Erfindung “verdeckter” (*skrytych*) Kompetenzen des Staatspräsidenten schon innerhalb des Verfassungsgerichts auf herbe Kritik gestoßen ist. So formuliert Verfassungsrichter Vitruk – auf den offensichtlich auch der Begriff zurückgeht – in seinem Sondervotum, dass die Anerkennung der Existenz solcher Kompetenzen angesichts der Geltung einer erst kürzlich erlassenen Verfassung sowie geschriebener Gesetze, welche die Normen der Verfassung konkretisieren, eine ungerechtfertigte Erweiterung der Kompetenzen des Präsidenten zu Lasten der Kompetenzen des Parlaments und der Regierung bedeute; das Verfassungsgericht schaffe damit neue Normen der Verfassung, was im Widerspruch zu seiner Natur und seiner Bestimmung stehe.²² Gleichsinnig hält auch Verfassungsrichter Lučín in seinem *votum separatum* fest, dass Art. 80 Abs. 2 RV seiner Meinung nach den Status des Präsidenten, seine Funktionen und die Zielsetzung seiner Tätigkeit fixiere und charakterisiere, nicht aber seine Kompetenzen festlege, welchen die Art. 83-89 RV gewidmet seien. Zudem schreibe Art. 80 Abs. 2 RV vor, dass der Präsident Maßnahmen in einem durch die Verfassung festgelegten Verfahren ergreife. Daher sei der Versuch, auf das allgemeinjuristische Prinzip “erlaubt ist alles, was nicht durch das Gesetz verboten ist” zu rekurrieren, nicht korrekt; erstens auf Grund der Unzulässigkeit der Ausdehnung dieses Prinzips auf die Sphäre der Handlungen der öffentlichen Gewalt; zweitens würde dies die Ausstattung des Präsidenten mit diskretionären Befugnissen bedeuten, nämlich mit dem Recht, Akte zu erlassen und Handlungen zu setzen, bei denen er sich nur vom Ermessen und der Zweckmäßigkeit leiten ließe, nicht aber vom Gesetz.²³

2. Die Verfassungs(text)änderung bei Änderung der Bezeichnung eines Föderationssubjektes

Ist die Bedeutung der Funktion des Präsidenten als Garant der Verfassung im *Tschetschenien*-Urteil nicht eindeutig geklärt bzw. muss wohl vermutet werden, dass das Verfassungsgericht sie nicht im Auge gehabt hat, so wird sie in einem weiteren Beschluss vom 28. November 1995²⁴ erstmals ausdrücklich angesprochen. In

gesprochen hat, könnte geschlossen werden, dass es im gegenständlichen Fall gerade nicht auf die Funktion des Garanten der Verfassung zurückgreifen wollte – freilich bleibt ein Grauschleier). Allerdings ist sogleich an dieser Stelle zu konzedieren, dass das Verfassungsgericht in den hier interessierenden Entscheidungen keine klare Abgrenzung zwischen den in Art. 80 Abs. 2 (Satz 1 und Satz 2) RV genannten Funktionen des Staatspräsidenten – sowie der in Art. 80 Abs. 1 RV zugeschriebenen Rolle als “Staatsoberhaupt” – getroffen hat. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dem Gericht Beliebigkeit in seinen Rekursen auf das fragliche Normenmaterial und demgemäß Austauschbarkeit der einzelnen Formulierungen zu unterstellen. Insofern sollen also im Folgenden die Begründungen des Verfassungsgerichts beim Wort genommen werden.

²² SZRF 1995, Nr. 33, Pos. 3424, 6308 f.

²³ SZRF 1995, Nr. 33, Pos. 3424, 6326 (deutsch bei Deppe [Anm. 17], 129). Ablehnend zu ungeschriebenen Kompetenzen des Präsidenten auch die Verfassungsrichter Kononov und Ěbzeev, SZRF 1995, Nr. 33, Pos. 3424, 6321 bzw. 6332 f.

²⁴ Nr. 15-P; SZRF 1995, Nr. 49, Pos. 4868.

dieser Entscheidung ging es darum, wem die Kompetenz zufallen sollte, die Änderung der Bezeichnung eines Föderationssubjektes im Verfassungstext – konkret in Art. 65 RV – vorzunehmen. Art. 137 Abs. 2 RV sah und sieht eine diesbezügliche Änderungsverpflichtung vor, weist diese Befugnis aber keinem bestimmten Organ zu. Das Verfassungsgericht brauchte für die Entscheidung der Kompetenzfrage im Kern nur zwei Sätze. Es hielt zunächst fest, dass der Präsident der Russischen Föderation aufgrund Art. 80 Abs. 1 und 2 RV das Staatsoberhaupt und der Garant der Verfassung der Russischen Föderation sei; daraus erfließe seine Verpflichtung, die Aufnahme von Korrekturen und Änderungen in den Verfassungstext im Wege der offiziellen Publikation der Akte zu gewährleisten, die im Verfahren nach Art. 136 bzw. 137 RV erlassen worden sind. Im kurzen Wege wurde hier also von einer Aufgabe bzw. Funktion – Staatsoberhaupt, Garant der Verfassung – auf (konkrete) Befugnisse geschlossen; ungeachtet des wohl im Rechtsvergleich äußerst auffälligen Ergebnisses (Zuständigkeit des Staatspräsidenten zur Änderung der Verfassung) und des offenkundigen Widerspruchs zu Art. 90 Abs. 3 RV, wonach die Dekrete des Präsidenten der Verfassung und (nicht einmal) den Gesetzen widersprechen dürfen, werden andere denkmögliche Ansätze zur Lösung des Kompetenzproblems nicht einmal andiskutiert.²⁵ Das Verfassungsgericht deutet hierbei mit der Garantenstellung des Präsidenten verknüpfte implizite bzw. verdeckte Befugnisse zwar verbal nicht an, setzt sie jedoch der Sache nach stillschweigend voraus.

3. Die gesetzvertretenden Dekrete

Ein breites Anwendungsfeld für die Garantenstellung des Präsidenten hat sich bei der Erlassung sog. gesetzvertretender Dekrete eröffnet. In der einschlägigen Leitentscheidung vom 30. April 1996²⁶ ging es um die Verfassungsmäßigkeit eines präsidentialen Dekretes, mit welchem Regelungen über die Organisation der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation getroffen worden waren. Darin wurde von der anfechtenden Seite ein Übergriff in die Befugnisse der Gesetzgebung erblickt. Das Verfassungsgericht schloss sich dem nicht an: In Übereinstimmung mit Art. 80 RV sei der Präsident der Garant der Verfassung der Russischen Föderation und gewährleiste das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt. Kraft dessen widerspreche es nicht der Verfassung der Russischen Föderation, wenn er Dekrete erlasse, die Lücken in der

²⁵ Kritisch zur gegenständlichen Entscheidung etwa Ju.L. Šul'ženko, in: Konstitucija Rossijskoj Federacii (Anm. 13), 796; V.E. Čirkov, *ibid.*, 602; zustimmend hingegen T.Ja. Chabrieva, *Tolkovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii: teorija i praktika* (Die Auslegung der Verfassung der Russischen Föderation: Theorie und Praxis), 1998, 213; Baglaj (Anm. 12), 782 f.; N.D. Ševčenko, in: Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemnij kommentarij (Verfassung der Russischen Föderation. Problemkommentar), hrsg. von V.A. Četvernin, 1997, 565 ff.; V.B. Isakov, in: *Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), hrsg. von V.V. Lazarev, 2. Aufl. 2001, 651; S.A. Avak'jan, *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), Bd. 1, 2. Aufl. 2007, 316.

²⁶ Nr. 11-P; SZRF 1996, Nr. 19, Pos. 2320.

rechtlichen Regulierung von Fragen, die eine gesetzgeberische Entscheidung verlangten, ausfülle, unter der Bedingung, dass solche Dekrete nicht der Verfassung der Russischen Föderation und den föderalen Gesetzen widersprüchen und deren zeitliche Geltung auf den Zeitraum bis zur Erlassung der entsprechenden gesetzgeberischen Akte beschränkt sei.

Verfassungsrichter Lučín wendet sich in seinem Sondervotum²⁷ (erneut)²⁸ gegen die Rechtsfigur der verdeckten Kompetenzen des Präsidenten. Art. 80 Abs. 2 RV könne nicht so ausgelegt werden, dass der Präsident nicht an die Verfassung gebunden sei, sondern nach seinem eigenen Ermessen verfahren und beliebige Dekrete in beliebigen Angelegenheiten erlassen könne, unabhängig davon, in die Kompetenz welcher Staatsgewalt (welchen Organs der staatlichen Gewalt) sie fielen. Die Mehrheit des Verfassungsgerichts hat sich davon freilich nicht beeindrucken lassen. In einem weiteren, auf den Tag genau ein Jahr später (30. April 1997) ohne Mitwirkung des Verfassungsrichters Lučín gefassten Beschluss²⁹ hat es die oben wiedergegebene Formel zur Zulässigkeit zeitlich befristeter gesetzvertretender Dekrete des Präsidenten bekräftigt (dass das Gericht diesmal nicht vom Garanten der Verfassung, sondern von der Gewährleistung der Erfüllung der verfassungsmäßigen Anordnungen spricht, ist wohl nur als sprachliche Varianz zu werten).

Bestätigten die beiden Entscheidungen des Verfassungsgerichts Dekrete des Präsidenten, die Lücken in dem Sinne beseitigten, dass über die betreffende Frage keine gesetzliche Regelung bestand, so ging das Gericht in seiner Entscheidung vom 6. Juli 2000³⁰ noch einen Schritt weiter. Angefochten wurde das Dekret des Präsidenten vom 24. Dezember 1993, Nr. 2287 "Über die Herstellung der Übereinstimmung der Bodengesetzgebung der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation", welches eine Reihe von Artikeln des Bodengesetzbuches vom 25. April 1991 außer Kraft setzte bzw. eine bestimmte Wortfolge aus dem Gesetz eliminierte. Die Behauptung des Antragstellers, ein derartiger Vorgang greife unzulässiger Weise in die Kompetenz der gesetzgebenden Organe ein, war naheliegend, eine Aufhebung des Dekretes schien handgreiflich bzw. nahezu unabwendbar.

Das Verfassungsgericht schaffte es indes tatsächlich, auch dieses Präsidialdekret vor der Kassation zu bewahren. Es stellte zunächst fest, dass der Präsident der Russischen Föderation der Garant der Verfassung der Russischen Föderation sei (Art. 80 Abs. 2 RV). Dies bedeute, dass er insbesondere verpflichtet sei, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Grundlagen betreffend den Besitz und die Nutzung

²⁷ SZRF 1996, Nr. 19, Pos. 2320.

²⁸ Siehe schon oben B. 1. bei und in Anm. 23.

²⁹ Nr. 7-P; SZRF 1997, Nr. 20, Pos. 2383.

³⁰ Die Entscheidung ist offensichtlich in SZRF nicht veröffentlicht; sie ist aber in der amtlichen Sammlung *Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii. Postanovlenija. Opredelenija*. 2000. (Verfassungsgericht der Russischen Föderation. Beschlüsse. Entscheide. 2000), hrsg. von T.G. Morščakova, 2001, 420 ff., abgedruckt.

des Bodens sowie die Verfügung über diesen in der Russischen Föderation zu gewährleisten, darunter auch in den Fällen, in denen die Normen, die auf dem genannten Gebiet vor der Erlassung der Verfassung der Russischen Föderation von 1993 gegolten hätten, besagten Verfassungsbestimmungen widersprächen. Hierbei sei in Übereinstimmung mit der Forderung von Punkt 2 des zweiten Abschnittes (“Schluss- und Übergangsbestimmungen”) der Verfassung der Russischen Föderation³¹ für den Präsidenten der Russischen Föderation als den Garant der Verfassung der Russischen Föderation die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, normative Entscheidungen auf dem Gebiet des Bodenrechts über die Anwendung oder Nichtanwendung von Gesetzen zu erlassen, die auf dem Territorium der Russischen Föderation vor dem Inkrafttreten der Verfassung der Russischen Föderation gegolten hätten. Eben diese Forderung der Verfassung der Russischen Föderation sei durch das fragliche Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation realisiert worden.

Der Sache nach gesetzesändernd (wenngleich von der Motivation der Bereinigung einer widersprüchlichen Gesetzeslage geleitet) war auch das Dekret vom 27. September 2000, Nr. 1709 “Über Maßnahmen zur Vervollkommnung der Leitung der staatlichen Pensionsversorgung in der Russischen Föderation”, welches dem Verfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25. Juni 2001³² zur Entscheidung vorlag. Das Gericht rekurriert zunächst auf Art. 80 Abs. 1 und 2 RV mit der Feststellung, dass der Präsident der Russischen Föderation als Staatsoberhaupt und Garant der Verfassung der Russischen Föderation sowie der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers gemäß einem durch sie festgelegten Verfahren das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt gewährleisten. Sodann leitet es aus Art. 80 Abs. 2 RV (auf welche präsidiale Funktion bzw. Funktionen genau es sich stützt, wird nicht dazugesagt) und einer langen Reihe weiterer Verfassungsbestimmungen³³ ab, dass im gegenständlichen Fall, in dem Gegenstand der Regelung eine Befugnis sei, die in der Sache zum Bereich des Funktionierens der vollziehenden Gewalt und ihrer Organe gehöre und bei der eine Disharmonie des gesamten Systems der Rechtsnormen, welche die Organisation der staatlichen Pensionsversorgung regle, bestehe – wobei der föderale Gesetzgeber über einen längeren Zeitraum hinweg nicht die notwendigen Korrekturen der entsprechenden gesetzlichen Akte vorgenommen habe –, der Präsident der Russischen Föderation, in Ausübung der von der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehenen Befugnis der Gewährleistung des koordinierten Funktionierens und

³¹ Diese Bestimmung hat (lediglich) folgenden Wortlaut: “Gesetze und andere Rechtsakte, die auf dem Territorium der Russischen Föderation vor dem Inkrafttreten dieser Verfassung gegolten haben, werden in dem Teil angewendet, der der Verfassung der Russischen Föderation nicht widerspricht.”

³² Nr. 9-P; SZRF 2001, Nr. 27, Pos. 2804.

³³ Die Technik der “normativen Breitseite” (siehe oben bei und in Anm. 19) kann sich *in extremis* bis zu einem regelrechten Bombardement mit Verfassungsbestimmungen ausweiten. Nur *colorandi causa* seien sie daher wiedergegeben: Art. 80 Abs. 2 und 90 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 2, 7 Abs. 2, 10, 11 Abs. 1, 15 Abs. 1 und 2, 39, 45 Abs. 1, 71 *lit.* c und g, 72 Abs. 1 *lit.* g, 76 Abs. 1 und 2, 77 Abs. 2, 78 Abs. 1, 82 Abs. 1, 110, 114 Abs. 1 *lit.* c, d, f, 115.

Zusammenwirkens der Organe der Staatsgewalt und zum Zweck der Erfüllung der ihm auferlegten Verpflichtung zum Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers, berechtigt gewesen sei, eine rechtliche Regelung mittels Dekret vorzunehmen – unter der Bedingung, dass die zeitliche Geltung eines solchen Dekretes mit dem Moment des Inkrafttretens eines entsprechenden gesetzlichen Aktes begrenzt sei.

C. Kritische Würdigung

1. Grundsätzliches

In einem noch vor dem Anlaufen der Judikatur des russischen Verfassungsgerichts erschienenen Aufsatz im westlichen Schrifttum wurde postuliert, dass sich aus der präsidentialen Funktion eines Garanten der Verfassung (“staatsrechtsbestimmende[s] Axiom”) vor allem das Verhältnis des Präsidenten zu den staatlichen Gewalten, seine ausgedehnten staatsrechtsprägenden und rechtserzeugenden Vollmachten ergeben würden. Mit ihr ließen sich fernerhin grundlegende Realien der politischen Ordnung des russländischen Staates begründen, vor allem die in vielen Angelegenheiten unmittelbare präsidentiale Staatsverwaltung, die Einflussnahme des Präsidenten auf die Gebietskörperschaften.³⁴

Der Autor hat damit wohl eine prophetische Gabe bewiesen, bzw. könnte man – anders gewendet – rückblickend fast meinen, dass das russische Verfassungsgericht sich dessen Programm zur Leitlinie seiner Entscheidungspraxis gemacht hat. Die seinerzeitigen, doch sehr unkritisch-naiven bzw. affirmativen Zeilen, noch deutlicher freilich die Durchsicht der konkreten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zeigen indes mit aller erschreckenden Deutlichkeit, dass ein derartiges Verständnis des Art. 80 Abs. 2 RV dem Präsidenten der Russischen Föderation eine praktisch unbegrenzte Allmacht verleiht. Will man der Verfassung der Russischen Föderation aus 1993 nicht unterstellen, eine Präsidentialdiktatur errichtet haben zu wollen, sollte man sich daher von der Rechtsfigur der verdeckten Kompetenzen des Präsidenten³⁵ schleunigst verabschieden. Die extrem präsidentenfreundliche Judikatur gerät – wie schon Verfassungsrichter Lu ċ i n in seinen Sondervoten aufgewiesen hat – in einen unauflösbaren Konflikt mit grundlegenden Anforderungen an die Interpretation einer rechtsstaatlich-gewaltenteilenden Verfassung überhaupt. Lediglich schlagwortartig angerissen bzw. zusammengefasst: Die vom Verfassungsgericht in der Sache eingenommene Haltung “erlaubt ist (dem Präsidenten) alles, was nicht durch Gesetz ausdrücklich verboten ist”, beschreibt klassischerweise die rechtliche Position des Rechtsunterworfenen. Auf die Sphäre der öffent-

³⁴ Evers (Anm. 2), 239.

³⁵ Das Verfassungsgericht hat sich freilich (oder sollte man sagen: immerhin) nicht die Blöße gegeben, diesen oder einen verwandten Begriff in seinen Entscheidungen *expressis verbis* zu verwenden; er taucht lediglich in den Sondervoten und natürlich im wissenschaftlichen Schrifttum auf.

lichen Gewalt ist diese Formel nicht übertragbar. Für die Organe der öffentlichen Gewalt gilt der Grundsatz der strikt verfassungs- bzw. gesetzesgeleiteten Tätigkeit. Bezüglich der staatlichen Spitzenorgane ist es zentrale Aufgabe der Verfassung, deren Kompetenzen sauber voneinander zu trennen. Welchen Sinn sollte es daher haben, dass die russische Verfassung in den Art. 83-89 seitenlang und sehr detailliert die Kompetenzen des Präsidenten anführt, wenn es dem Präsidenten mit leichtem Griff auf Art. 80 Abs. 2 RV ohnehin möglich sein sollte, sich beliebige Befugnisse je nach Bedarf zuzuerkennen? Nicht nur, dass derart der Kompetenzkatalog des Präsidenten zur Makulatur und – mehr noch – die Normativität der Verfassung insgesamt in Frage gestellt werden würde, wäre ein solches Verständnis zudem auch nicht mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung vereinbar, der in der russischen Verfassung (Art. 10) ausdrücklich festgeschrieben worden ist.³⁶

Im Lichte des Gesagten erscheint es daher angemessener, Art. 80 Abs. 2 RV als (bloße) Zuerkennung einer Aufgabe zu deuten, welcher der Präsident mit den ihm generell zur Verfügung gestellten Mitteln nachzukommen hat. Angesichts der ohnehin äußerst umfangreichen (geschriebenen) Befugnisse des Präsidenten – verwiesen sei insbesondere auf die oben schon genannten Art. 83-89 RV – ist ausreichend Gewähr gegeben, dass der Präsident seiner Aufgabe, Garant der Verfassung zu sein, nicht mit leeren Händen gegenübersteht. Ein ausweitendes Kompetenzverständnis erscheint damit nicht gänzlich ausgeschlossen; es sollte jedoch behutsam erwogen werden.³⁷

2. Zur Erlassung gesetzesvertretender Dekrete

Was den bisherigen Hauptanwendungsfall der Inanspruchnahme der präsidentialen Garantstellung, die Erlassung gesetzesvertretender Dekrete, anbelangt, so erscheint eine differenzierte Sicht unter genauer Betrachtung der eigentlichen Schutzrichtung des Art. 80 Abs. 2 RV angezeigt. Ist der Präsident danach Garant der Verfassung, so kann es ihm nur zukommen, einer verfassungswidrigen Gesetzeslage entgegenzuwirken. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Garantstellung ist daher schlicht, dass der Präsident – nach bzw. unter Anwendung des üblichen rechtsdogmatischen Interpretationsinstrumentariums – einen konkreten Widerspruch eines (föderalen) Gesetzes bzw. bestimmter einzelner gesetzlicher Bestimmungen zu (einer oder mehreren Vorschriften) der Verfassung der Russischen Föderation von 1993 festgestellt hat (wobei dem Präsidenten jedenfalls zunächst die nicht von der Mitwirkung anderer Organe abhängende Einschät-

³⁶ Ablehnend zu den verdeckten Kompetenzen des Präsidenten auch G. V. D e g t e v, *Stanovlenie i razvitie instituta prezidentstva v Rossii. Teoretiko-pravovye i konstitucionnye osnovy* (Die Entstehung und Entwicklung des Instituts der Präsidentschaft in Russland. Theoretisch-rechtliche und verfassungsmäßige Grundlagen), 2006, 76 ff.

³⁷ Im Kern wohl ähnlich, allerdings dann insofern enger S c h m o l l (Anm. 2), 49, als der Präsident nur in Situationen, in denen die Verfassung als Ganzes in Gefahr sei, berechtigt sein solle, geeignete Maßnahmen zur Abwehr zu treffen.

zungsprärogative zukommt). Die bloße Unzweckmäßigkeit bzw. (rechts-) politische Unerwünschtheit einer bestehenden Gesetzeslage kann hingegen von vornherein nicht den Rückgriff auf die in Art. 80 Abs. 2 RV verbürgte Funktion eines Garanten der Verfassung rechtfertigen.³⁸

Welche – mit Art. 80 Abs. 2 RV konformen – Möglichkeiten hat nun der Präsident, wenn er die Verfassungswidrigkeit eines (föderalen) Gesetzes konstatiert hat? Ausgeschlossen ist jedenfalls die “Korrektur” des Gesetzes mittels Dekretes, da präsidentiale Dekrete gemäß Art. 90 Abs. 3 RV föderalen Gesetzen nicht widersprechen dürfen. Nichts weist darauf hin, dass letztgenannte Norm nicht auch dann gelten sollte, wenn ein solches Dekret eigentlich der Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage dienen soll. Eine gegenteilige, vorgeblich auf Art. 80 Abs. 2 RV gestützte Auffassung würde geradewegs wieder zur Zuerkennung verdeckter Kompetenzen des Präsidenten führen – konkret dem Recht zur Erlassung gesetzesändernder Dekrete, einer Rechtsfigur, die durch Art. 90 Abs. 3 RV gerade ausgeschlossen werden sollte.³⁹ Nicht zulässig ist ferner auch die (mit Dekret vorgenommene) Aufhebung oder Suspendierung des Gesetzes. Abgesehen davon, dass die damit je ausgelöste Rechtswirkung in Widerspruch zu Art. 90 Abs. 3 RV steht, ergibt sich dies auch aus einem Gegenschluss zu Art. 115 Abs. 3 bzw. Art. 85 Abs. 2 RV, welche Vorschriften (auf die noch zurückzukommen sein wird) die Aufhebungs- bzw. Suspendierungsrechte des Präsidenten abschließend umschreiben.

Der Präsident verfügt im Angesicht einer verfassungswidrigen Gesetzeslage gleichwohl über ein wirksames rechtliches Instrumentarium zur Gegensteuerung. Zu nennen ist zunächst das ihm in Art. 125 Abs. 2 *lit. a* RV verbürgte Recht, einen Antrag auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines föderalen Gesetzes an das Verfassungsgericht der Russischen Föderation zu stellen.⁴⁰ Ferner kommt ihm gemäß Art. 104 Abs. 1 RV das Gesetzesinitiativrecht zu;⁴¹ durch Einbringung eines entsprechenden Gesetzesentwurfes in die Staatsduma kann er also einen Prozess der Bereinigung der Gesetzeslage in Gang setzen. Schließlich wird man dem Präsidenten auch zubilligen müssen, die zuständigen Organe – *in concreto* insbesondere die Staatsduma – formlos zur Korrektur der verfassungswidrigen Rechtslage auffordern zu dürfen; da einer solchen Aufforderung keine inhaltliche Befolgungs-

³⁸ Inwiefern gesetzesvertretende Dekrete sonst verfassungsrechtlich legitimiert werden können, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden; siehe hierzu den Überblick über den Diskussionsstand bei Schmoll (Anm. 2), 22 ff., und C. Schaich, Der Ukaz im russischen Recht, OER 2000, 354 (359 ff.).

³⁹ In den beiden, hier unter B. 3. dargestellten Entscheidungen des Verfassungsgerichts vom 6. Juli 2000 und vom 25. Juni 2001 hat das Gericht gerade diesen entscheidenden Gesichtspunkt ausgeblendet.

⁴⁰ Vgl. Kozlov (Anm. 13), 285 f.; Golovistikova/Grudcyna (Anm. 13), 661; Kozlova/Kutafin (Anm. 14), 379.

⁴¹ Vgl. Kozlov (Anm. 13), 286; Dëgtev (Anm. 36), 78; Kozlova/Kutafin (Anm. 14), 379.

pflicht seitens der angerufenen Organe gegenübersteht, kann einer solchen Appellmöglichkeit wohl kein verfassungsrechtlicher Einwand entgegenstehen.⁴²

Bei Bestehen einer verfassungswidrigen Gesetzeslage ist der Präsident kraft Art. 80 Abs. 2 RV verpflichtet zu handeln; Passivität ist ihm untersagt.⁴³ Bezüglich der Frage, welche der genannten Möglichkeiten er zum Einsatz zu bringen hat, wird dem Präsidenten ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen sein. So wird er im Falle einer erkennbaren Kooperationsbereitschaft der gesetzgebenden Organe es bei einem Appell belassen können. Wenn von der Einbringung eines förmlichen Gesetzesantrages eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens und damit der Beseitigung der verfassungswidrigen Rechtslage zu erwarten ist, wird er diesen Weg zu wählen haben. So eine anfängliche Kooperationsbereitschaft der gesetzgebenden Organe nicht in konkrete gesetzgeberische Schritte umschlägt oder der Prozess der Gesetzgebung absichtlich verschleppt wird, bleibt nur der Weg an das Verfassungsgericht. Wenn von vornherein unüberwindlicher Widerstand der gesetzgebenden Organe unausweichlich scheint, wird sofort letztgenannter Schritt gesetzt werden müssen. Die jeweils zu wählende Vorgangsweise ist also in hohem Maß von der konkreten Situation abhängig, fixe Regeln lassen sich kaum aufstellen; vieles ist vom politischen Fingerspitzengefühl des Präsidenten abhängig, der freilich den Endzweck – die (baldige) Herstellung einer verfassungskonformen Gesetzeslage – nie aus den Augen verlieren darf.

Beruhet die Verfassungswidrigkeit der Rechtslage auf dem Fehlen einer gesetzlichen Regelung – etwa dergestalt, dass ein verfassungsgesetzlicher Gesetzgebungsauftrag (noch) nicht erfüllt wurde –, so hat der Präsident unter Einsatz seiner Appellfunktion bzw. des Gesetzesinitiativrechts auf die Erlassung eines entsprechenden Gesetzes hinzuwirken. Erst bei Fehlschlagen der Gesetzesinitiative – wenn also ein entsprechender Gesetzesvorschlag des Präsidenten von den gesetzgebenden Organen abgelehnt oder dessen Behandlung ungebührlich (d.h. in Blockadeabsicht) hinausgezogen wird –, wird der Rückgriff auf das präsidiale Dekretrecht zu rechtfertigen sein.⁴⁴ Derartige Dekrete dürfen dann – insofern kann der Judikatur

⁴² Zutreffend formuliert Ba gl a j (Anm. 12), 456, dass der Präsident berechtigt sei, sich an jedes beliebige Organ mit der Aufforderung zu wenden, seine Akte oder Handlungen in Übereinstimmung mit der Verfassung zu bringen; vgl. ferner K o z l o v (Anm. 13), 285.

⁴³ Eine aus der Garantenstellung erfließende Handlungspflicht ist weithin anerkannt; vgl. Ba gl a j (Anm. 12), 456; M. B. S m o l e n s k i j, *Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo Rossii* (Verfassungs-(Staats-)recht Russlands), 2002, 271 f.; J. I. L e j b o, *Semipräsidialrepublik in Rußland: Theorie und Praxis*, OER 1997, 33 (39).

⁴⁴ Der Unterschied der hier vertretenen Auffassung zur Rechtsansicht des Verfassungsgerichts läßt sich gut anhand der vom Gericht am 30. April 1996 getroffenen einschlägigen Leitentscheidung (siehe oben B. 3.) veranschaulichen. Auch wenn man der in dem genannten Urteil bezogenen Position des Verfassungsgerichts folgt, wonach aus Art. 77 Abs. 1 und 2 RV eine Pflicht des föderalen Gesetzgebers zur Erlassung eines Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der vertretenden und der vollziehenden Organe der staatlichen Gewalt in den Subjekten der Russischen Föderation abzuleiten sei (das muss keineswegs so gesehen werden), so berechnete nach hier vertretener Auffassung – anders als nach der Meinung des Verfassungsgerichts – das (damalige) Fehlen eines einschlägigen Gesetzes allein den Präsidenten noch nicht zur Ausfüllung der Lücke mittels Dekretes; es hätte zusätzlich

des russischen Verfassungsgerichts gefolgt werden – der Verfassung der Russischen Föderation und den föderalen Gesetzen nicht widersprechen (Art. 90 Abs. 3 RV) und müssen in ihrer zeitlichen Geltung mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens eines entsprechenden gesetzlichen Aktes begrenzt sein.

3. Weitere Überlegungen

Anlass zum Einschreiten des Präsidenten kann nicht nur eine durch ein föderales Gesetz (bzw. dessen Fehlen) bewirkte verfassungswidrige Rechtslage sein. Auch Verstöße gegen die Verfassung durch andere generelle Normen (oder deren Fehlen) – auf Föderations- oder Subjektsebene – lösen die in Art. 80 Abs. 2 RV verbürgte Garantenfunktion aus. Die dem Präsidenten in einem solchen Fall zustehenden Reaktionsmöglichkeiten sind dann jeweils von der Art der verfassungsverletzenden Norm abhängig. Generalisierend kann hier soviel gesagt werden, dass der Präsident im Wesentlichen auf die Appellfunktion, auf Aufhebungs- und Suspendierungsrechte sowie sein Antragsrecht an das Verfassungsgericht zurückgreifen kann. Während der Appell gegenüber jeglicher verfassungsverletzender Norm – bzw. richtiger Weise: dem diese Norm erlassen habenden Organ – eingesetzt werden kann, sind die übrigen Reaktionsmöglichkeiten auf die in der Verfassung explizit eingeräumten Befugnisse beschränkt.⁴⁵ So ist der Präsident kraft Art. 115 Abs. 3 RV berechtigt, Verordnungen und Verfügungen der Regierung der Russischen Föderation im Falle des Widerspruchs (u.a.) zur Verfassung der Russischen Föderation aufzuheben. Darin erschöpfen sich auch schon die präsidentialen Aufhebungsbefugnisse. Dem Präsidenten etwa auch die Kompetenz zur Aufhebung verfassungswidriger Normativakte der Staatsduma oder des Föderationsrates oder verfassungswidriger Gesetze der Subjekte der Russischen Föderation zuzuerkennen, hieße, wieder in die Figur der verdeckten Kompetenzen zurückzufallen.⁴⁶ Analoges gilt für die (in der Verfassung ebenso abschließend umschriebenen) Suspendierungsrechte: Nach Art. 85 Abs. 2 RV ist der Präsident der Russischen Föderation berechtigt, die Geltung von Akten der Organe der vollziehenden Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation im Falle des Verstoßes dieser Akte (u.a.) gegen die Verfassung der Russischen Föderation bis zur Entscheidung dieser Frage durch das entsprechende Gericht auszusetzen. Der Kreis jener Akte endlich, deren Verfassungskonformität der Präsident vom Verfassungsgericht überprüfen lassen und deren Außerkrafttreten er derart bewirken kann, ist in Art. 125 Abs. 2 RV (taxativ) umgrenzt.

das hinreichende Bemühen des Präsidenten, eine gesetzgeberische Lösung zu erzielen, nachgewiesen werden müssen.

⁴⁵ Vgl. auch – im Ergebnis übereinstimmend – K o z l o v (Anm. 13), 285 f.

⁴⁶ Hingewiesen sei darauf, dass der Staatspräsident der Sowjetunion seinerzeit unter Berufung auf seine verfassungsrechtliche Stellung als Garant der Verfassung (dazu hier oben I.) mehrere Gesetze von Unionsrepubliken für verfassungswidrig erklärt hat (welche Befugnis ihm freilich sofort bestritten wurde); siehe F.-C. S c h r o e d e r, Das Komitee für Verfassungsaufsicht in der Sowjetunion, JOR 1990, 285 (288).

Bei Aufdecken eines verfassungswidrigen Aktes trifft den Präsidenten eine Handlungspflicht; ein "Wegschauen" wird ihm durch Art. 80 Abs. 2 RV untersagt.⁴⁷ Hinsichtlich der konkreten Vorgangsweise kommt ihm ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, der insbesondere vom im Einzelfall tatsächlich zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumentarium und der Kooperationsbereitschaft der involvierten normsetzenden Organe abhängt.⁴⁸

Handlungspflichten können sich ferner bereits im Vorfeld bzw. im Zuge einer Normsetzung ergeben. So ist der Präsident etwa in das Verfahren der Erlassung von (föderalen) Gesetzen insbesondere in der Weise eingebunden, dass ihm ein (allerdings nur suspensives) Vetorecht gegen Gesetzesbeschlüsse zusteht (Art. 107 Abs. 3 RV). Ist der Präsident mit einem seiner Ansicht nach gegen die Verfassung der Russischen Föderation verstoßenden Gesetzesbeschluss konfrontiert, so wird ihm (anders als bei von ihm als lediglich politisch unerwünscht bzw. unzumutbar eingestuften Gesetzesbeschlüssen) kein Wahlrecht bezüglich der Ausübung der Zurückverweisungskompetenz einzuräumen sein; das Recht, ein Veto einzulegen, wandelt sich in diesem Fall im Lichte des Art. 80 Abs. 2 RV zu bzw. verbindet sich mit einer Pflicht, solches zu tun. In anderen Konstellationen, in denen dem Präsidenten die Absicht der Erlassung eines verfassungswidrigen Aktes bekannt wird, wird ihm in aller Regel kein formales Zurückverweisungs- oder gar Ablehnungsrecht zustehen. Dies entbindet ihn indes nicht von der Obliegenheit, unter Einsatz seiner Appellfunktion gegenüber dem involvierten normsetzenden Organ auf die Unterlassung der Verabschiedung des verfassungswidrigen Aktes zu dringen.

Nur angetippt sei abschließend, dass sich die Funktion des Garanten der Verfassung gemäß Art. 80 Abs. 2 RV nicht im Aufspüren und Beseitigen (bzw. der vorfeldweisen Verhinderung) verfassungswidriger genereller Normen erschöpft. Die Wahrung der Verfassung hat etwa auch eine durchaus personalistische Komponente. So kann bzw. hat der Präsident bei verfassungswidrigem Verhalten von Organwaltern ihm (explizit) eingeräumte Entlassungsrechte bzw. Mitwirkungsrechte an der Amtsenthebung ein(zu)setzen. Beispielsweise müsste der Präsident den Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation, so dieser in nachhaltiger und gravierender, auch nach Aufforderung der Einstellung solchen Verhaltens fortgesetzter Weise eine der Verfassung der Russischen Föderation widersprechende Amtsausübung betreibt, dem Föderationsrat zur Entlassung aus seinem Amt vorschlagen (vgl. Art. 83 *lit. f* RV).⁴⁹

Generell gilt: Je abstrakter die mit Art. 80 Abs. 2 RV verbundene Aufgabenstellung des Präsidenten definiert wird, desto diffuser werden die ihm zur Verfügung

⁴⁷ Siehe schon oben bei und in Anm. 43.

⁴⁸ Vgl. auch dazu schon oben unter C. 2. a.E. Eine anschauliche, nicht unkritische Schilderung der tatsächlichen Vorgangsweise von Präsident El'cin gegenüber zahlreichen der Verfassung der Russischen Föderation widersprechenden Republikverfassungen und Statuten sonstiger Föderationssubjekte in den ersten Jahren nach Verabschiedung der russischen Verfassung gibt L.A. Okun'kov, *Prezident Rossijskoj Federacii. Konstitucija i političeskaja praktika* (Der Präsident der Russischen Föderation. Verfassung und politische Praxis), 1996, 104 f.

⁴⁹ Vgl. Kozlov (Anm. 13), 286.

stehenden Instrumente und desto mehr verlieren sich konkrete, in messbare Resultate ummünzbare Handlungspflichten. Man wird der untersuchten Norm wohl keine Gewalt antun, wenn man aus ihr (auch) die Verpflichtung ableitet, für die Verfassungsgesetzlichkeit bzw. die Einhaltung der Verfassung im Lande überhaupt zu sorgen. Bei einer derart abstrakten Zieldefinition wird man auch die präsidentiale Bewertung der Situation, verbunden mit mahnenden Worten und dem Aufruf zur Verbesserung der Lage, in der an die Föderale Versammlung adressierten Jahresbotschaft des Staatspräsidenten über die Lage im Lande und über die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates (Art. 84 *lit. f* RV) als ein im Dienst der Verwirklichung des Art. 80 Abs. 2 RV stehendes Mittel einzustufen haben.⁵⁰ Es spricht ferner nichts dagegen, der in Rede stehenden Bestimmung eine allgemeine Gewährleistungspflicht dafür zu unterstellen, dass alle staatlichen Organe ihre verfassungsmäßigen Verpflichtungen erfüllen, ohne hierbei die Grenzen ihrer Kompetenzen zu überschreiten.⁵¹ Es kann auch explizit der Fokus darauf gelegt werden, dass dem Präsidenten die Rolle eines "Oberkontrolleurs" zukomme, der darüber wache, dass keine staatliche Einrichtung in die Prärogative einer anderen eingreife,⁵² sofern es um den Schutz der durch die Verfassung der Russischen Föderation vorgegebenen Aufgabenverteilung geht. Man muss sich nur immer bewusst bleiben, dass auch die dem Art. 80 Abs. 2 RV immanenten "hohen Ziele" bzw. komplexen Aufgabenstellungen dem Präsidenten keine zusätzlichen, ungeschriebenen Befugnisse verleihen; er bleibt auf einen möglichst geschickten und effizienten Einsatz des bestehenden Handlungsinstrumentariums verwiesen.

IV. Resümée

Die in Art. 80 Abs. 2 RV verbürgte Funktion des Garanten der Verfassung ist, wie insbesondere die zuletzt getätigten Ausführungen andeuten sollten, vielschichtig, ja schillernd. Im westlichen Schrifttum wurde die präsidentiale Garantenstellung nicht nur einmal nahezu zu einer Gloriole des russischen Verfassungssystems hypostasiert. Dem russischen Verfassungsgericht und einem nicht unprominenten Teil der russischen Verfassungsrechtswissenschaft diente sie als Vehikel, um dem Staatspräsidenten praktisch unbegrenzte zusätzliche, ungeschriebene Befugnisse ("verdeckte" Kompetenzen) zuzuschancen. Im Zuge der vorliegenden Abhandlung hat sich herausgestellt, dass der Mythos um die Garantenstellung reichlich übertrieben ist. Er war zu entzaubern, der Norm musste gleichsam die Maske vom Gesicht gerissen werden. Eine nüchterne rechtsdogmatische Analyse des Art. 80 Abs. 2 RV zeigt vielmehr, dass es sich bei der Funktion des Garanten der Verfassung um eine zwar komplexe, letztlich aber doch begrenzte und begrenzbar Auf-

⁵⁰ *Ibid.*, 286.

⁵¹ Vgl. Baglaj (Anm. 12), 456.

⁵² Vgl. Krasnov (Anm. 13), 558; dagegen aber etwa A.A. Bezuglov/S.A. Soldatov, *Konstitucionnoe pravo Rossii* (Verfassungsrecht Russlands), Bd. 2, 2001, 192 f.

gabe des Präsidenten handelt. Insbesondere ergibt eine solche Untersuchung, dass es für die Ausstattung des Präsidenten mit nicht explizit zugewiesenen, gleichsam in der Natur der Sache liegenden Befugnissen kein dogmatisch tragfähiges Fundament gibt; die Doktrin der verdeckten Kompetenzen ist abzulehnen. Immerhin besteht Konsens darüber, dass die auf Art. 80 Abs. 2 RV gestützten Akte des Präsidenten einer nachprüfenden Kontrolle des Verfassungsgerichts unterliegen. Mag also der Präsident nach der genannten Norm der Garant der Verfassung sein, so wird das letzte Wort doch von dem im Sinne einer in der demokratischen Staatenwelt verfestigten und nunmehr auch in Russland eingepflanzten Tradition tatsächlichen Hüter der Verfassung gesprochen.

Summary⁵³

The Russian President as Guarantor of the Constitution

According to Art. 80, para. 2, of the Constitution of the Russian Federation, the Russian president is the guarantor of the Constitution (*garant Konstitucii Rossijskoj Federacii*). While his exact competencies in this regard are not specified, his acts are subject to the control of the Russian Constitutional Court. This is one of the few matters concerning the presidency on which a consensus has been reached.

In general, there are two ways of interpreting the Russian president's position. The basis for the first interpretation is the statement "everything that is not prohibited by law is permitted". This sentence classically describes the legal position of the citizen, but cannot be extended to the public authority. Understanding Art. 80, para. 2, of the Constitution this way would lead to a kind of presidential dictatorship, a result which cannot be imputed to the Constitution of 1993. Consequently, it seems more appropriate to understand Art. 80, para. 2, as a simple delegation of a function, which the president must fulfill using his generally provided powers. The competences listed in Arts. 83-89 guarantee the ability of the president to perform the task of protecting the constitution in an effective way.

Facing an unconstitutional legal situation, the president has effective instruments at his disposal: Firstly, he can make an application for examination of the constitutionality of a federal law to the Constitutional Court of the Russian Federation (Art. 125, para. 2, (a)). Secondly, he has the right of legislative initiative (Art. 104, para. 1). Finally, he is entitled to call informally upon the responsible entities to take corrective action.

Art. 80, para. 2, commits the president to act in case of an unconstitutional legal situation; the president may not remain passive. Concerning the precise approach, nonetheless, the president has a rather large scope of discretion.

For the Russian Constitutional Court, and according to most constitutional commentators in Russia, Art. 80, para. 2, served as a vehicle to transfer almost unlimited competences to the president, while a sober, doctrinal analysis shows that the president's function as a guarantor of the constitution is a very complex, but ultimately circumscribed delegation.

⁵³ Summary by the author.

ZaöRV 69 (2009)